

Slavica Banić: Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010)
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 573.-588.

Slavica Banić, sutkinja
Ustavnog suda Republike Hrvatske

REŽIM OPĆIH AKATA NAKON DONOŠENJA ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2010.)

UDK: 347.99 : 342.9 (094)

Pregledni rad

Primljeno: 201.11 2012.

Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine, Visoki upravni sud je postao nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i onih koji obavljaju javnu službu. Nakon skoro dvadeset godina pravnog vacuuma u području kontrole zakonitosti općih akata i općenito marginalizacije interesa za njihovo proučavanje, opći akti se vraćaju u žižu teorijskog razmatranja. Proučavanje općih akata u bivšem (socijalističkom) pravnom sustavu bilo je potisnuto u korist samoupravnih općih akata čiji su izraz bili društveni dogovori i samoupravni sporazumi. S obzirom da praksu u donošenju općih akata nije odgovarajuće pratila pravna teorija, namjera autorice je razložiti režim općih akata kako bi se izbjegle dvojbe u pogledu njihove pravne naravi i učinaka koji nastaju njihovom primjenom. U radu će se prikazati tipologija općih akata, ali samo u odnosu na javnopravna tijela čiju kontrolu provodi Visoki upravni sud. Također će se dati osvrt na pravnu narav internih i eksternih općih akata te njihov međusobni odnos. Za razvoj režima općih akata i s tim u vezi budućeg postupanja Visokog upravnog suda od iznimne je važnosti Rješenje Ustavnog suda broj U-II-5157/2012 od 5. ožujka 2012. Njime su razjašnjene početne poteškoće u vezi s tumačenjem opsega nadležnosti Visokog upravnog suda te korištenja instituta ekscepcije neustavnosti i nezakonitosti. S tim u vezi, cilj ovog rada je razlučiti stajališta iz navedenog Rješenja. Razmatranje pojedinih zakonskih rješenja dovelo je autoricu do isticanja nekih pitanja na koje će sudska praksa Visokog upravnog suda morati odgovoriti. U nedostatku jasnijih zakonskih odredaba u vezi s tim pitanjima, sama činjenica o njihovom propitivanju trebala bi biti početni putokaz za rješenja koja će stvoriti stabilnu i konzistentnu sudska praksu.

Ključne riječi: *opći akti, obilježja, pravna narav općih akata, interni i eksterni opći akti, pravni učinak općih akata, sudska kontrola zakonitosti općih akata*

Upravna djelatnost većine pravnih poredaka suvremenih država odlikuje se, između ostaloga, normativnom djelatnošću. Riječ je o pravu uprave da donosi opće akte koji sadrže opća i apstraktna pravna pravila što se primjenjuju na neodređeni broj slučajeva. S obzirom da je normativna djelatnost isključivi prerogativ predstavničkog tijela, to pravo uprave bitno mijenja njezin položaj i ulogu u određenom pravnom poretku te stvara posebne odnose prema predstavničkom tijelu s jedne i postavlja pitanje njihove kontrole od strane sudbene vlasti s druge strane. Pravo na donošenje normativnih akata uprava crpi iz ovlaštenja predstavničkog tijela koje određuje njegov karakter i obujam. Znači, riječ je o delegiranom pravu koje je ograničeno karakterom i obujmom danog ovlaštenja. S

druge strane, odnos uprave prema sudbenoj vlasti postaje zanimljiv i kompleksan upravo u pogledu vrste i dometa sudske kontrole nad normativnom djelatnošću uprave.

Opći akti, njihova narav, učinak ili vrste, nisu bili posebno razrađivani u suvremenoj hrvatskoj pravnoj teoriji. Tek donošenjem Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine, problem općih akata i njihovog režima u okviru hrvatskog pravnog poretka dobiva na značaju. Jedan od razloga za nepostojanje dosljednijeg pristupa u razmatranju njihova položaja mogao bi se nalaziti u činjenici da je bivši pravni sustav potisnuo u drugi plan razmatranje normativne djelatnosti državne uprave u korist prava na samoupravljanje, kao novog oblika društvenog upravljanja, koje je svoj izraz imalo u obliku samoupravnih općih akata.

Samoupravljanje je, naime, imalo za posljedicu stvaranje novih organizacijskih oblika pravnih osoba koje su imale pravo donošenja samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora kao samoupravnih općih akata. Tim aktima utvrđivana su različita prava i obveze onih na koje su se odnosili odnosno uređivani su tzv. samoupravni odnosi. Cijela grana samoupravnog prava bavila se pitanjem podjele, mjesta i uloge samoupravnih općih akata kao njegovog konačnog izraza.

Štoviše, Borković navodi da su se ti akti sve do Ustava SFRJ iz 1974. godine nazivali "opći akti".¹ S takvim stajalištem ipak se ne bismo mogli složiti. Naime, unatoč uvedenom pravu na samoupravljanje, Ustavom SFRJ iz 1963., a potom i detaljno razrađenim Ustavom SFRJ iz 1974., spominju se opći akti. K tome, iz njihovih odredaba razvidno je da čine razliku između drugih propisa i općih akata.²

Ustav SR Hrvatske iz 1963., primjerice, izričito je propisivao da općine donose svoje propise te da općinska skupština donosi statut, društveni plan, budžet i završni račun općine, kao i opće propise za područje općine.³ Ustav SR Hrvatske iz 1974. sadrži sličnu odredbu kojom je bilo propisano da općina u skladu s ustavom i zakonima donosi propise i druge opće akte te osigurava njihovu primjenu na svojem području.⁴

Iako je razvidno da Ustav SFRJ iz 1974. ne napušta koncept općih akata društveno-političkih zajednica,⁵ posebnu pozornost posvećuje uređenju pitanja vezanih uz samoupravne opće akte. I ta pozornost čini se kao razlog za marginaliziranje interesa za proučavanje općih akata. Štoviše, krenulo se u njihovo izjednačavanje sa samoupravnim općim aktima. Opravdanje za navedeno polazilo je od shvaćanja da između njih nema razlike u sadržaju pravnog normiranja kao i

¹ Borković, Ivo, "Postupak i tehnika izrade pravnih propisa", drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1987., str. 20.

² Ustav SFRJ iz 1963., članci 152., 154., 241., 247., 248., Ustav SRH, članci 239., 241., itd.

³ Ustav SRH iz 1963., članci 123. i 132.

⁴ Ustav SRH iz 1974., članak 174.

⁵ Ustav SFRJ iz 1974., članci 208., 209., 211., itd.

da formalni moment donositelja akta ne igra više nikakvu bitnu ulogu u uvjetima razvijenog sistema društvenog samoupravljanja u Jugoslaviji.⁶

Promjena društveno-političkog uređenja i nagli nestanak samoupravnih općih akata "sa scene", na svjetlo su dana iznijeli postojanje općih akata državne uprave koji su paralelno postojali uz samoupravne opće akte. Suvremena pravna teorija svrstava ih u izvore prava,⁷ ali njihovo je proučavanje zadnjih dvadesetak godina ostalo na marginama i nedovoljno je istraženo. Jedino je Medvedović istaknuo problem općih akata, pišući o nadzoru izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave odnosno o kontroli njihove zakonitosti.⁸

Sadržaj, oblik, učinak ili posljedice koje proizvode opći akti nisu dovoljno određeni, kako u odnosu na podzakonske općenormativne propise, tako ponekad i u odnosu na pojedinačne akte.

Donošenje Zakona o upravnim sporovima iz 2010. (u daljnjem tekstu: ZUS)⁹ u žižu je pravnog razmatranja vratilo opće akte iz više razloga. Jedan od odlučujućih razloga leži u činjenici da je hrvatski pravni poredak dvadeset godina nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske iz 1990.¹⁰ napokon zakonski uredio područje kontrole općih akata.

Sukladno ustavima SFRJ i SRH iz 1963. i 1974. o ustavnosti i zakonitosti općih akata odlučivao je Ustavni sud. Ustav RH iz 1990. nije, međutim, slijedio ili, bolje rečeno, prihvatio taj pristup. Njime nije posebno i izrijekom uređen ustavnosudski nadzor¹¹ nad općim aktima. U njemu se, za razliku od prethodnih saveznih i republičkih ustava koji (kao što je već navedeno) izričito govore i o drugim propisima i o općim aktima, spominju samo "drugi propisi državnih tijela" i "propisi tijela koje obavljaju javne ovlasti",¹² te se nadležnost Ustavnog suda propisuje samo u odnosu na ocjenu ustavnosti i zakonitosti "drugih propisa". U takvim okolnostima, Ustavni sud je, u odnosu na opće akte tijela javne vlasti, sve do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010. (1. siječnja 2012.) djelovao vodeći se načelom "nužde".¹³ To znači da je Ustavni sud provodio ocjenu zakonitosti onih općih akata tijela javne vlasti koji su se mogli podvesti pod definiciju drugog propisa, a sve iz razloga osiguranja pravne sigurnosti. Taj pravni vacuum ispunjen je donošenjem ZUS-a. Drugi važan razlog leži u činjenici da se u hrvatski pravni

⁶ Borković, Ivo, Ibid. str. 21.

⁷ Borković, Ivo, Upravno pravo, VII. dopunjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2002.

⁸ Medvedović, Dragan, "Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave", Hrvatska javna uprava, Godina 5. (2005.), broj 1, str. 81. – 110. i "Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova", Hrvatska javna uprava, Godina 3. (2001.), broj 3-4, str. 495. – 542.

⁹ Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10 i 143/12).

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10).

¹¹ Medvedović, Dragan, "Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova", Hrvatska javna uprava, Godina 3. (2001.), broj 3-4, str. 529.

¹² Ustav RH, članak 90.

¹³ Omejec, Jasna, Banić, Slavica, "Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Godina 49., 2/2012., str. 311.

poredak prvi put uvodi objektivni upravni spor. O kontroli općih akata odlučuje Upravni sud, a ne Ustavni sud, kako je to bilo predviđeno ustavima SFRJ I SRH iz 1963. i 1974. godine.

Režim općih akata promatrat će se, stoga, u okvirima zakonskog uređenja instituta upravnosudske kontrole zakonitosti općih akata, a zatim i s obzirom na njihovu pravnu narav, podjelu i vrste. Za razumijevanje režima općih akata od iznimne će važnosti biti razvitak sudske prakse Visokog upravnog suda, a i Ustavnog suda, kako u odnosu na postupak ocjene, tako i u odnosu na učinke koji će nastati njihovim odlukama.

OBILJEŽJA OPĆIH AKATA JAVNOPRAVNIH TIJELA I NJIHOVA TEMELJNA PODJELA

Sukladno ZUS-u, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela).¹⁴

Uzimajući u obzir činjenicu da opći akti javnopravnih tijela mogu činiti izvore prava, nužno je istaknuti kako je za donošenje općih akata potrebno postojanje ovlaštenja da se njima reguliraju društveni odnosi. Opći akti moraju biti objavljeni na odgovarajući način i dostupni, te sadržajno ne smiju biti protivni sadržaju višeg pravnog akta.

Po svojoj pravnoj naravi, opći akti mogu biti interni ili eksterni, ovisno o učinku što ga proizvode svojim pravnim djelovanjem. Različiti su tipovi općih akata. Opći akti mogu biti statuti, poslovnici, pravilnici, odluke, smjernice, napuci, akti planiranja, generalne instrukcije, programi rada i sl. Hijerarhijski, na najvišoj ljestvici stoji statut koji je, u pravilu, temeljni opći akt javnopravnog tijela.

Ustavni sud je u svom Rješenju broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. godine (u daljnjem tekstu: "Rješenje") definirajući "drugi propis" kao temeljna njegova materijalna obilježja u smislu članka 125., alineje 2. Ustava naveo apstraktnost i generalnost.¹⁵

Apstraktnost i generalnost mogu, međutim, biti i bitna obilježja općih akata javnopravnih tijela. Ako se općim aktima navedenih tijela razumijevaju akti kojima se na općenit način uređuju društveni odnosi odnosno pitanja od šireg interesa ili organiziraju službe za izvršenje zadaća iz njihova djelokruga, odnosno akti koji neposredno ili posredno utječu na prava i obveze građana i pravnih osoba, razgraničenje drugog propisa, ocjena kojega je u nadležnosti Ustavnoga suda, i općeg akta, nad kojim kontrolu provodi Visoki upravni sud, ne bi bilo moguće učiniti s obzirom na materijalna obilježja propisa.

¹⁴ Zakon o upravnim sporovima, članak 3., stavak 2.

¹⁵ Rješenje Ustavnog suda RH, broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine" broj 41/2012).

Naime, i eksterni opći akti su akti koji udovoljavaju mjerilima apstraktnosti i generalnosti i mogu se u širem smislu riječi smatrati propisima u materijalnom smislu. Oni djeluju prema van, odnosno prema svakome i predstavljaju temelj za donošenje pojedinačnih pravnih akata ili za poduzimanje ili propuštanje kakvih radnji.

Opći akti kojima nedostaje makar jedan od mogućih i potrebnih dviju komponenti (apstraktnosti i generalnosti) ne bi se mogli smatrati propisom u materijalnom smislu.¹⁶

Ti su akti po svojoj naravi interni opći akti. Njima se reguliraju pitanja unutarnje organizacije, načina rada ili sistematizacije zadataka i poslova javnopravnih tijela.

OPĆI AKTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sukladno Ustavu, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz samoupravnog (lokalnog i regionalnog) djelokruga,¹⁷ a mogu obavljati i poslove iz prenesenog djelokruga državne uprave.¹⁸

Opće akte jedinica lokalne samouprave donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave. Izvršna tijela jedinica lokalne samouprave nemaju zakonskog ovlaštenja za donošenje općih akata. Ipak, statutarna praksa jedinica lokalne samouprave predviđa delegaciju normativne djelatnosti na izvršna tijela jedinica lokalne samouprave. Medvedović smatra da bi de lege ferenda bilo korisno dati pravo (većem) gradu da statutom propiše mogućnost delegacije normativne funkcije (u vidu odluka ili drugog općeg akta) na poglavarstvo, ali samo za neka iznimna stanja koja ne odlažu odgodu i uz pretpostavku da se predstavničko tijelo ne može sastati.¹⁹

Temeljni opći akt jedinice lokalne samouprave je statut. Ustav RH propisuje da jedinice lokalne samouprave imaju pravo u okviru zakona svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.²⁰ Iako je riječ o općem aktu koji se donosi u okviru samoupravnog djelokruga poslova, iz navedene ustavne odredbe razvidno je da se on mora kretati u okviru zakona. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je, sukladno navedenome, propisao minimalni sadržaj statuta. Tako se statutom podrobnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njezina obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela,

¹⁶ Omejec, Jasna, Banić, Slavica, Ibid., str. 318.

¹⁷ Članak 129.a., stavak 3. Ustava propisuje da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom. Članak 130. Ustava/2001. propisuje da su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

¹⁸ Članak 114., stavak 2. Ustava propisuje da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

¹⁹ Medvedović, Dragan, Ibid., str. 510. – 511.

²⁰ Ustav RH, članak 129.b.

način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.²¹

Općenito, može se zaključiti da strukturu općih akata jedinica lokalne samouprave čine tri grupacije općih akata. Prvu čine akti koji se donose na temelju statuta. Riječ je o aktima koji proizlaze iz izvornih prava jedinica lokalne samouprave da na temelju statuta donose opće akte. Drugu grupaciju čine akti koji se donose na temelju zakona odnosno akti o uređivanju društvenih odnosa iz samoupravnog djelokruga čije je uređenje zakon prepustio jedinicama lokalne samouprave. I treću grupaciju čine oni opći akti koji se donose u provedbi zakona.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao opće akte jedinica tijela lokalne samouprave izričito spominje statut, odluke i druge opće akte,²² odnosno poslovnik, proračun ili drugi opći akt.²³ S obzirom na zakonsku formulaciju koja odluke odvaja od generičkog pojma općih akata, Medvedović smatra kako bi se iz dikcije pravne norme "odluke i drugi opći akti" moglo zaključiti da se "odluke" smatraju također "općim aktima" te da se može pretpostaviti da su "odluke" izdvojene iz cjeline općih akata jer su uobičajenije i češće i po nazivu upućuju na to da su autoritativne i, prema tome, obvezujuće.²⁴

Odlukom jedinica lokalne samouprave uređuje poslove iz svoje nadležnosti, bilo da je riječ o poslovima od neposrednog lokalnog značaja koji nisu uređeni zakonom ili je riječ o donošenju odluke radi provedbe zakona. Odlukom, kao općim aktom, jedinica lokalne samouprave može propisivati prekršaje i prekršajnopravne sankcije i to samo za one povrede propisa što ih donosi na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom.²⁵

Ipak, kod odluka kao općih akata, bez obzira na donositelja, treba razlučiti njihovu višestruku pravnu narav. Najprije, odluka može imati narav pojedinačnog pravnog akta. Međutim, ona po svojem sadržaju može imati karakter i internog i eksternog općeg akta.

Kao druge opće akte koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave valja istaknuti proračune, akte planiranja, poslovnike, pravilnike, programe, naredbe, uputstva, zaključke, preporuke i smjernice.

U slučaju proračuna kao općih akata jedinice lokalne samouprave treba voditi računa o razlikovanju onih dijelova proračuna kojima se utvrđuju sredstva za izvršenje zadataka u odnosu na one dijelove koji sadrže pravila ponašanja ili razradu okvira određenog postupanja.

²¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj 33/01, 60/01, 106/03, 109/07, 125/08, 150/11), članak 8.

²² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članak 8. i članak 35., alineja 2.

²³ Ibid. članak 36.

²⁴ Medvedović, Dragan, Ibid., str. 503.

²⁵ Prekršajni zakon ("Narodne novine", broj 107/2007), članak 2., stavci 1. i 2.

Akti planiranja (prostorni planovi, programi zaštite okoliša) opći su akti koji se donose na temelju zakonom utvrđenih dokumenata bilo prostornog planiranja ili održivog razvitka i zaštite okoliša. Zakonom o prostornom uređenju i gradnji propisano je da prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.²⁶ Mišljenja sam da se oni, unatoč izričitom zakonskom određenju, ne mogu promatrati nikako drugačije nego kao opći akti koji se donose radi provedbe zakona. Ovakvo zakonsko određenje ne bi ih smjelo automatski svrstati u kategoriju drugih propisa u kojem slučaju bi za ocjenu ustavnosti i zakonitosti bio nadležan Ustavni sud. Dva su podudarna razloga za utvrđenje da su prostorni planovi opći akti. Prvi je taj da su donositelji prostornih planova jedinice lokalne samouprave, a drugi je da Ustavni sud ocjenjuje ustavnost i zakonitost drugog propisa tijela državne vlasti, što nisu jedinice lokalne samouprave. Kao treći, ništa manje bitan razlog, moglo bi se istaknuti utvrđenje Ustavnog suda iz Rješenja da u svojoj nadležnosti, zbog Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu, zadržava samo ocjenu ustavnosti i zakonitosti statuta jedinice lokalne samouprave.

OPĆI AKTI PRAVNIH OSOBA S JAVNIM OVLASTIMA I PRAVNIH OSOBA KOJE OBAVLJAJU JAVNU SLUŽBU

Kao i u slučaju jedinica lokalne samouprave, temeljni opći akt pravnih osoba s javnim ovlastima te najvećeg dijela pravnih osoba koje obavljaju javnu službu jest statut. Temelj za njegovo donošenje nalazi se u osnivačkom aktu koji može biti ili zakon ili podzakonski općenormativni akt. Riječ je o općem aktu kojim se uređuju ustroj i djelatnost navedenih pravnih osoba. Statut donosi upravno vijeće, u suglasnosti s osnivačem ustanove, ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drukčije određeno.

Ustanove su najsvjetliji primjer pravnih osoba koje mogu djelovati kao pravna osoba s javnim ovlastima²⁷ ili kao pravna osoba koja obavlja javnu službu.²⁸ S tim u vezi, Zakon o ustanovama izričito propisuje da se zakonom i na temelju zakona donesenom odlukom predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave može javnoj ustanovi povjeriti da, u sklopu djelatnosti radi koje je osnovana, općim aktima uređuje društvene odnose,²⁹ ne navodeći koju vrstu općih akata donosi. U pogledu tipova općih akata, nema bitne razlike u odnosu na tipove općih akata koje donose jedinice lokalne samouprave. Najčešći opći akti ovih tijela su odluke, poslovници, pravilnici, napuci, smjernice, programi i sl.

Isti Zakon jasno propisuje nadležnost za donošenje statuta i općih akata. Tako statut donosi upravno vijeće uz suglasnost osnivača, ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drugačije određeno, dok druge opće akte ustanove donosi upravno

²⁶ Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 76/07, 38/09, 55/11 i 50/12), članak 54., stavak 3.

²⁷ Zakon o ustanovama ("Narodne novine", broj 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), članak 6.

²⁸ Ibid., članak 10.

²⁹ Ibid., članak 10.

vijeće, ako zakonom ili statutom ustanove nije propisano da ih donosi ravnatelj ili stručno vijeće.³⁰ Opći akti koje ustanova donosi moraju biti sukladni zakonu, aktu o osnivanju i statutu ustanove.

INTERNI I EKSTERNI OPĆI AKTI

Već je ranije rečeno da javnopravna tijela donose različite tipove općih akata čija je pravna narav različita. Općenito gledano, svima je njima zajedničko to da, bez obzira na to tko ih donosi, svi moraju biti sukladni statutu kao temeljnom općem aktu odnosnih tijela. Statut, pak, mora biti u skladu sa zakonom, odnosno s aktom o osnivanju (u slučaju pravnih osoba s javnim ovlastima i onih koje obavljaju javnu službu). Iz navedenoga se jasno vidi njihova sadržajna ovisnost o višem aktu.

Isto je tako rečeno da je za režim općih akata od neposredne važnosti određivanje njihove pravne naravi zbog učinaka koji nastaju njihovom primjenom.

S obzirom na podjelu općih akata na interne i eksterne, potrebno je razmotriti koliko se navedene vrste akata što ih donose javnopravna tijela mogu formalno podijeliti i pripisati isključivo internom ili eksternom općem aktu. Na početku odmah valja naglasiti da je statut kao temeljni opći akt javnopravnih tijela uvijek eksterni opći akt. To nije slučaj s odlukom kao najčešćim općim aktom svih javnopravnih tijela. Već je rečeno da su odluke kao opći akti po svojoj naravi dvojbene i od slučaja do slučaja podložne prosudbi je li riječ o eksternom ili internom općem aktu.

Tako, u pogledu pravne osnove, javnopravna tijela mogu donositi odluku kao opći akt na temelju statuta, ili kada su zakonom ovlašteni, donijeti je radi provedbe zakona. Odluku može zatim donijeti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, ali i izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave ako je za njezino donošenje ovlašteno statutom. Odlukom se može izraziti i suglasnost određenog tijela na opći akt drugog tijela. U odnosu na potonje, ta kompleksnost odluke kao općeg akta razvidna je u slučajevima kada, primjerice, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave daje suglasnost ili potvrđuje akt pravnih osoba čiji je osnivač, a riječ je, na primjer, o njihovom trgovačkom društvu koje na području jedinice lokalne samouprave obavlja komunalne usluge na temelju cjenika koji ona potvrđuje svojom odlukom.

Razlozi za ovakav šarolik pristup posljedica su dugogodišnje i uvriježene ustavotvorne i zakonodavne prakse³¹ da se odlukom uređuju različita pitanja na svim razinama vlasti i s različitim učincima. Dosljedan prikaz takve prakse prikazao je Medvedović u svom radu "Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova,"³² iz kojega su razvidna zakonom dana ovlaštenja

³⁰ Ibid., članak 54.

³¹ Medvedović, Dragan, Ibid., str 503.

³² Ibid.

jedinicama tijela lokalne samouprave da odlukom, na pravnonormativni način, uređuju različita pitanja. Takva praksa protegnula se i na pravne osobe s javnim ovlastima i na pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Svi ovi poprilično raznovrsni modaliteti odluke zahtijevaju podrobnu analizu je li riječ o eksternom ili internom općem aktu.

Također se potrebno osvrnuti na naputke i generalne instrukcije, poslovničke, smjernice ili programe rada koji su uobičajeno interni opći akti.

Napuci i generalne instrukcije su interni opći akti koji su pridržani hijerarhijski višem tijelu unutar istog organizacijskog oblika tijela da niže tijelo uputi ili instruiru o načinu postupanja u vezi s organizacijom službe ili o primjeni kakva propisa. Naputak će biti interni opći akt ako je usmjeren isključivo prema tijelima kojima je upućen. Isto je s generalnom instrukcijom. I naputak i generalna instrukcija odnose se na neodređeni broj slučajeva, ali djeluju samo prema unutra i na njih se ne mogu pozivati treće osobe u cilju zaštite svojih prava. Od obaveznih naputaka ili generalnih instrukcija koje svoje uporište imaju u nekoj višoj normi, valja razlikovati neobavezne koji se imaju tumačiti kao preporuke odnosno kao svojevrsna stručna pomoć prema onome kome su upućene i onda djeluju snagom autoriteta onoga koji ih je izdao.

Smjernice se ne bi mogle smatrati općim aktima zbog sadržaja koji je najvećim dijelom političke naravi i djeluje prema trećima moralno-političkim autoritetom. Njima se usmjerava rad nadležnih tijela u cilju pravilnog provođenja zacrtane politike. Smjernice koje sadržajno imaju norme organizacijskog karaktera i koje za sobom povlače neku vrstu odgovornosti kao sankciju zbog njihova neprovođenja, sigurno će imati karakter internog općeg akta. Zanimljiva je pravna priroda programa rada što ih mogu donositi sva javnopravna tijela. Ivančević³³ dvojili da je riječ o internom općem aktu, iako ga smatra internim pravnim aktom. On drži da su zadaci, rokovi izvršenja, neposredni izvršitelji i financijska sredstva suviše konkretizirani za uže sredine da bi se program rada mogao smatrati općim aktom.

Interni opći akti često, međutim, sadrže norme koje djeluju erga omnes. Stoga je katkad teško utvrditi materijalnu granicu između internog i eksternog općeg akta. Kada, primjerice, poslovnik ili odluka o nekom organizacijskom pitanju sadrži općenitu normu po kojoj se uređuju i sva druga pitanja u vezi s organizacijom ili načinom rada, njezin učinak može biti dvojbena sa stajališta načela zakonitosti. Iako norma i dalje upućuje na organizaciju rada ili na način rada te bi trebala proizvoditi učinak samo prema unutra, ako ona postane temelj za reguliranje odnosa prema trećima, zasigurno će biti riječ o normi eksternog karaktera. S druge strane, ako poslovnik sadrži formalnu uputu o načinu rada koja za posljedicu može imati donošenje nezakonitog akta, onda se pitanje načela zakonitosti proteže na ovlast za davanje takvih uputa i posljedica u slučaju povrede pravila.³⁴

³³ Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Knjiga I – osnovna pitanja, izvori, pravni akti uprave, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 74.

³⁴ Ibid., str. 70.

Sve ovo upućuje na zaključak da forma općeg akta nije i ne smije biti mjerodavna za prosuđivanje je li riječ o internom ili eksternom općem aktu. Stoga bi Visoki upravni sud od slučaja do slučaja morao utvrđivati o kakvom je općem aktu riječ, a sve s obzirom na procjenu imaju li pojedina norma općeg akta ili cijeli akt utjecaj na treću osobu. Hoće li Visoki upravni sud inzistirati na čvrstoj podjeli internih i eksternih općih akata i ne dopustiti "miješanje" eksternih, općenormativnih odredaba u interne opće akte ili će se ograničiti samo na spornu odredbu, ostavljajući na snazi interni opći akt, pitanje je na koje će morati odgovoriti svojom praksom. Temeljno je načelo kojim će se Visoki upravni sud morati voditi dosljedno osiguranje pravne sigurnosti u ovom području.

POSTUPANJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA PRILIKOM OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA

Ustanovljivanje sudske kontrole zakonitosti općih akata od strane Visokog upravnog suda predstavlja važnu prekretnicu u budućem proučavanju pravne naravi i učinaka općih akata na pravni poredak Republike Hrvatske, a time i na vladavinu prava.

Općenito, u Europi su zastupljena dva sustava sudske kontrole akata uprave: sustav kontrole putem redovnih sudova i, drugi, putem upravnih sudova. Hrvatski pravni sustav priklonio se ovom drugom sustavu: ZUS-om je kontrola općih akata povjerena Visokom upravnom sudu.

Nadalje, postoje dva oblika sudske kontrole općih akata: neposredna i posredna kontrola općih akata. Neposredna kontrola podrazumijeva ispitivanje zakonitosti općeg akta kao glavnog pitanja u postupku dok je kod posredne (incidente) kontrole pitanje zakonitosti općeg akta prethodno pitanje u postupku ispitivanja zakonitosti pojedinačnog akta zasnovanog na tom općem aktu.

Francuski model sudske kontrole zakonitosti općeg akta pored posredne kontrole dopušta svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi neposredno osporavanje zakonitosti općeg akta pred upravnim sudom tužbom zbog prekoračenja ovlasti. Takav pristup neposredne kontrole slijede Belgija i Italija. Za razliku od francuskog modela koji predviđa nadležnost upravnog suda, neposredna kontrola zakonitosti općih akata u Austriji je pridržana ustavnom sudu.³⁵

U Njemačkoj je neposredna kontrola zakonitosti općih akata od strane (višeg) upravnog suda moguća samo u slučaju ispitivanja zakonitosti urbanističkih planova i ostalih propisa iz područja gradnje, s tim da su prava osoba koje ih mogu osporavati ograničena njihovim aktivnim sudjelovanjem tijekom donošenja plana.³⁶

³⁵ Fromont, Michel, "Droit administratif des Etats europeens", Themis droit, Chapitre 6: "Les reglements administratifs", p. 274. – 281.

³⁶ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGo) <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgo/gesamt.pdf> članak 47.

Za hrvatski model sudske kontrole zakonitosti može se reći da omogućava i neposrednu i posrednu kontrolu općih akata. Sadržajno, rješenja iz ZUS-a su, u odnosu na navedene modele, na izvjestan način specifična.

ZUS propisuje pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti:

- po službenoj dužnosti;– na zahtjev suda;
- na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom.³⁷

Iz daljnjih odredaba razvidno je da Visoki upravni sud ili neki drugi sud, kada je riječ o njegovom zahtjevu, nije vezan postojanjem pojedinačne odluke za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta što znači da može iz bilo kojeg razloga zahtijevati odnosno pokrenuti postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta. Riječ je o neposrednoj kontroli bez ikakvih ograničenja. U slučaju postupanju Visokog upravnog suda ili na zahtjev suda time nije isključena posredna kontrola. Međutim, kada postupak pokreću fizička ili pravna osoba, odnosno skupine osoba povezanih zajedničkim interesom, riječ je uvijek o konkretnoj kontroli. To znači da je preduvjet za pokretanje postupka u tim slučajevima postojanje pojedinačne odluke donesene u konkretnom slučaju podnositelja zahtjeva, na temelju koje se ujedno dokazuje postojanje neposrednog pravnog interesa.

Sudska kontrola zakonitosti općeg akta, sukladno zakonskim rješenjima, trostruko je ograničena:

- prvo, s obzirom na njegova donositelja;
- drugo, s obzirom na prosudbu je li riječ o općem aktu, a ne o pojedinačnom aktu, ugovoru i slično te
- treće, s obzirom na prosudbu je li riječ o propisu iz nadležnosti Ustavnog suda, a ne o općem aktu točno određenih tijela javne vlasti.³⁸

Iako je Zakon propisao kako je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti općih akata javnopravnih tijela, daljnja odredba koja ovlašćuje isti sud da od slučaja do slučaja procjenjuje je li riječ o propisu iz nadležnosti Ustavnog suda ili je riječ o općem aktu, čini se suprotna cilju ustanovljenja upravnosudske kontrole zakonitosti općeg akta. Razlozi za to mogu se izvesti iz činjenice da je nemoguće povući materijalnu granicu između drugog propisa i općeg akta po njihovim obilježjima, ali i činjenice da svi opći akti egzistencijalno i sadržajno ovise o višoj normi. Opći akt koji se, primjerice, donosi radi provedbe zakona, lako bi se mogao podvesti pod određenje drugog propisa, ako bi se promatrao samo s aspekta materijalnih obilježja potrebnih za propis. Takav bi pristup mogao dovesti u pitanje samu svrhu upravnosudske kontrole zakonitosti općih akata jer bi iz nadležnosti Visokog upravnog suda mogao isključiti najveći dio općih akata navedenih tijela.

³⁷ Zakon o upravnim sporovima, članak 83., stavci 1. i 2.

³⁸ Omejec, Jasna, Banić, Slavica, Ibid., str. 316.

S tim u vezi, bitan doprinos razumijevanju režima općih akata u okolnostima postojanja objektivnog upravnog spora dao je Ustavni sud svojim Rješenjem. Glavno polazište u tom Rješenju je utvrđenje Ustavnog suda da je za određenje općeg akta ZUS prihvatio, kao temeljno mjerilo donositelja akta, tzv. normu o nadležnosti.

Normu o nadležnosti Ustavni sud je uzeo u obzir pri definiranju drugog propisa. To znači da ocjena zakonitosti svih općih akata koje donose jedinice lokalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i one koje obavljaju javnu službu bez obzira na vrstu, formu ili način na koji se donose, spada u nadležnost Visokog upravnog suda. Za zaključiti je da je takvim stajalištem Ustavni sud sveo na minimum, ako ne i anulirao ovlast Visokog upravnog suda da procjenjuje je li određeni opći akt po svom sadržaju propis iz nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Nadalje, ako je bilo dvojbe po pitanju mogu li interni opći akti zbog svojeg "unutarnjeg djelovanja" biti predmetom ocjene zakonitosti, nju je također otklonio Ustavni sud, utvrđujući da je kontrola zakonitosti eksternih i internih općih akata navedenih tijela u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Može se reći da ovo stajalište Ustavnog suda ima svoje uporište u ZUS-u. Njime je, naime, propisano da će sud presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.³⁹ S obzirom da većinu internih općih akata javnopravna tijela donose na temelju statuta, stajalište Ustavnog suda u pogledu internih općih akata čini se samo potvrda navedene odredbe. Ono je naročito važno i s obzirom na ovlast Visokog upravnog suda da odbaci zahtjev ako utvrdi da akt koji se osporava nije opći akt. Ako se ovome pridodaju ranije navedena stajališta da interni opći akti mogu sadržavati norme eksternog karaktera, proizlazi da se na minimalnu mjeru svodi mogućnost formalističkog pristupa Visokog upravnog suda u pogledu ocjene što se ima smatrati općim aktom.

Ustavni sud je, ipak, učinio iznimku u pogledu ocjene zakonitosti općih akata navedenih tijela. Ta se iznimka odnosi na statut jedinice lokalne samouprave, na ocjenu ustavnosti i zakonitosti, što ostaje i dalje u nadležnosti Ustavnog suda. Svoje utvrđenje Ustavni sud je obrazložio važnošću ostvarenja Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Time se statut jedinice lokalne samouprave izdvaja iz skupine općih akata i faktično dobiva status drugog propisa, što bi se dalo zaključiti iz stajališta Ustavnog suda da "iznimku od pravila da se 'drugim propisima' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne

³⁹ Zakon o upravnim sporovima, članak 87.

i područne (regionalne) samouprave jesu statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave".⁴⁰

Ustavni sud je u svom Rješenju razložio i mogući problem u vezi s primjenom instituta ekscepcije neustavnosti odnosno nezakonitosti koji bi se mogao pojaviti tijekom postupka ocjene zakonitosti općih akata. Utvrdio je da bi Visoki upravni sud tijekom postupka ocjene zakonitosti, u slučaju sumnje u ustavnost zakona na kojem se temelji opći akt, bio ovlašten zastati s postupkom i zahtijevati od Ustavnog suda ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom. Isto bi se odnosilo i na druge propise čija je ocjena suglasnosti s Ustavom i zakonom nadležnosti Ustavnog suda (riječ je o drugim propisima iz članka 125., stavka 2. Ustava). Ako se neki opći akt temelji na drugom propisu u čiju ustavnost ili zakonitost sumnja Visoki upravni sud, bit će ovlašten zastati s postupkom i zahtijevati ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom spornog drugog propisa. Ovo potonje bit će uvijek u slučaju ocjene ustavnosti i zakonitosti statuta jedinice lokalne samouprave koji je ostao predmetom kontrole ustavnosti i zakonitosti od strane Ustavnoga suda.

Konačno, potrebno se osvrnuti i na činjenicu da okosnicu Rješenja Ustavnog suda čini dio kojim Ustavni sud ustupa Visokom upravnom sudu na daljnje postupanje sve prijedloge za ocjenu zakonitosti općih akata koje je zaprimio do stupanja na snagu ZUS-a, a koji su u trenutku ustupanja bili na snazi. Iako je vrlo vjerojatno da većina prijedloga svojedobno upućena Ustavnom sudu ima veze s pojedinačnim aktima koji su donošeni na temelju osporavanih akata, mora se imati na umu da su prijedlozi podnošeni bez dokazivanja pravnog interesa ili činjenja vjerojatnim povrede nekog prava tim aktom. Ono što, međutim, veže Visoki upravni sud da pokrene postupak za ocjenu zakonitosti svih ustupljenih prijedloga jest utvrđenje Ustavnog suda da ih ustupa temeljem članka 83., stavka 2. ZUS-a. Tim člankom je propisano da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti ili na zahtjev suda. Za zaključiti je da se navedeno Rješenje treba promatrati kao zahtjev suda.

Razvidno je da je svojim Rješenjem Ustavni sud, takoreći, trasirao put postupanja Visokog upravnog suda u odnosu na njegovu nadležnost kontrole zakonitosti općeg akta. Međutim, niz je pravnih situacija i pitanja koje će se otvoriti pred Visokim upravnim sudom u provođenju te nadležnosti. Ni postupanje Ustavnog suda s tim u vezi nije poznato.

Neka od pitanja koja stvaraju nedoumice istaknuta su već u radu "Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)".⁴¹ Na njih se može nadovezati nejasnoća o učincima presude kojom se ukida neki opći akt zbog nezakonitosti. Djeluje li presuda o ukidanju erga omnes, ili će u slučaju ukidanja općeg akta na temelju zahtjeva fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom učinci kontrole biti konkretni i odnositi se samo na podnositelja? Naime, ZUS nije riješio pitanje učinaka presude donesene na temelju zahtjeva suda ili u slučaju

⁴⁰ Rješenje Ustavnog suda RH (Narodne novine, broj 41/2012).

⁴¹ Omejec, Jasna, Banić, Slavica, Ibid., str. 309. – 324.

postupanja Visokog upravnog suda *ex offio*. Na jednom mjestu, ZUS navodi kako ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u "Narodnim novinama", što bi se moglo tumačiti da bi ukinuti akt djelovao *erga omnes* bez obzira na to tko je pokrenuo postupak, dok je na drugom mjestu propisano da (samo) podnositelj koji je pokrenuo postupak za ocjenu zakonitosti ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke kojom su povrijeđeni pravo ili pravni interes. Ovo potonje jasno ukazuje na konkretne učinke kontrole.

Isto tako, Visoki upravni sud će morati dati odgovor na možebitnu statutarnu delegaciju normativne djelatnosti na izvršna tijela jedinica lokalne samouprave. Isto se odnosi i na ostala javnopravna tijela. S obzirom da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne dopušta delegaciju tzv. legislativne funkcije predstavničkog tijela na izvršno, te s obzirom na činjenicu da se i statut mora kretati u okviru zakona, navedena statutarna delegacija mogla bi biti upitna s aspekta načela zakonitosti.

Odgovori na sve ove nedoumice i otvorena pitanja morat će dati Visoki upravni sud jer o njegovu pristupu ovisit će u izvjesnoj mjeri postupanje Ustavnog suda u postupku povodom ustavne tužbe, kako protiv pojedinačnog akta koji je podloga osporavanju zakonitosti općeg akta, tako i protiv presude o odbijanju zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta.⁴² Ustavni sud će se morati izjasniti i u svim drugim slučajevima u kojima podnositelj, osporavajući pojedinačnu odluku, ukazuje na grubu povredu ustavnih prava počinjenu općim aktom.

ZAKLJUČAK

Opći akti, njihova pravna narav, podjela te učinci nisu dovoljno razrađivani tijekom zadnjih dvadeset godina kada je uslijedila promjena društveno-političkog uređenja. Donošenje Zakona o upravnim sporovima uvodi u hrvatski pravni poredak objektivni spor i time u žižu razmatranja vraća opće akte s obzirom na njihovo mjesto u pravnom sustavu kao izvora prava. Razmatranje se ograničilo na opće akte javnopravnih tijela, čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Visokog upravnog suda. S tim u vezi, analizirane su vrste općih akata, podjela na interne i eksterne opće akte te je razmotrena pravna narav potonjih. Posebno je analizirano Rješenje Ustavnog suda broj U-II-5157/2012, od 5. ožujka 2012., kojim je, zbog stupanja na snagu ZUS-a, bilo nužno razgraničiti nadležnost između Ustavnog suda i Visokog upravnog suda povodom ocjene općih akata i koje je riješilo početne poteškoće u vezi s tumačenjem pojedinih zakonskih rješenja. Rješenjem su prijedlozi koji su upućivani Ustavnom sudu na ocjenu zakonitosti ustupljeni Visokom upravnom sudu kao zahtjev suda za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općih akata. U budućoj praksi Visokog upravnog suda bit će potrebno

⁴² Napomena: Iako Zakon o upravnim sporovima govori samo o presudi kojom se ukida opći akt, za pretpostaviti je da će onda i odluka Visokog upravnog suda o odbijanju zahtjeva biti u formi presude.

kroz sudsku praksu dati odgovore na neka pitanja koja su se pojavila u vezi s analizom općih akata u ovom radu, a u cilju osiguranja pravne sigurnosti.

LITERATURA:

PRAVNI PROPISI:

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, 1963. i 1974.

Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, 1963. i 1974.

Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10).

Prekršajni zakon ("Narodne novine", broj 107/2007).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj 33/01, 60/01, 106/03, 109/07, 125/08, 150/11).

Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 76/07, 38/09, 55/11 i 50/12).

Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10 i 143/12).

Zakon o ustanovama ("Narodne novine", broj 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), članak 6.

Verwaltungsgerichtsordnung des Bundes Republik Deutschlands <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgo/gesamt.pdf>

Rješenje Ustavnog suda RH, broj U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. ("Narodne novine" broj 41/2012).

LITERATURA:

Borković, Ivo, "Postupak i tehnika izrade pravnih propisa", drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1987.

Fromont, Michel, "Droit administratif des Etats europeens", Themis droit, Chapitre 6: "Les reglements administratifs".

Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Knjiga I – osnovna pitanja, izvori, pravni akti uprave, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.

Medvedović, Dragan, "Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave", Hrvatska javna uprava, Godina 5 (2005.), broj 1.

Medvedović, Dragan, "Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova", Hrvatska javna uprava, Godina 3 (2001.), broj 3-4.

Omejec, Jasna, Banić, Slavica, "Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Godina 49, 2/2012.

REGIME OF GENERAL ACTS FOLLOWING THE LAW OF ADMINISTRATIVE DISPUTES

Analysis of the position of general acts and their impact within the Croatian legal system has not been thoroughly examined in the last twenty year of its independence. By the enforcement of the Act on Administrative Disputes (The Official Gazette, No. 20/2010 and 143/12), the interest for the legal nature and division has been activated due to many questions that would arise in the course of the judicial control over the legality of those acts. The author tries to bring closer the types of the general acts and examines their legal nature thereto. With regard to it, division of the acts on the internal and external ones with review to their legal nature seems to be of the special importance for the better understanding of the High Administrative Court's competence. Also, the author analysed the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, No. U-II-5157/2012 from March 5, 2012 (The Official Gazette, No. 41/2012) that clarified the starting difficulties in the interpretation of legal norms that enabled the High Administrative Court to exercise the judicial control over the general acts within the Croatian legal system.

Key words: *general acts, legal nature of general acts, judicial review*